Parte general

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

Tema 25: La Administración Local. Regulación constitucional. Legislación en materia de régimen local. Entidades que integran la Administración Local: Municipios, provincias e islas. Otras entidades.

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

CONTENIDO

1. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....3

2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL.....3

2.1 Regulación consitucional.....4

2.2 Legislación en materia de regimen local.....4

3. ENTIDADES QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: MUNICIPIOS, PROVINCIAS E ISLAS. OTRAS ENTIDADES.....6

1. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La Administración local se puede definir como aquella formada por un conjunto de entes dotados de personalidad jurídico pública, que surgen como asociación de personas unidas por lazos de vecindad territorial para la defensa genérica de sus intereses comunes derivados de dicha vecindad.

Dentro de la administración local encontramos entidades locales básicas, cuyos miembros son directamente los individuos, y una pluralidad de entes locales, de naturaleza asociativa, no formados por vecinos, sino por las entidades locales básicas.

A diferencia de las instituciones regionales o nacionales, las de ámbito municipal se remontan a épocas lejanas, pues prácticamente desde que existen formas de asentamiento de la población en núcleos estables hay un poder que organiza y dirige la vida colectiva. Tanto es así que el municipio ha sido considera por algunos autores, como Tocqueville, como una institución natural, a diferencia de otras.

Las bases del sistema local se encuentran en la Constitución de Cádiz de 1812, que ordena "*poner ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en los que convenga le haya*", y atribuye su gobierno a los alcaldes, regidores y procuradores síndicos elegidos por los vecinos. Atribuye también, el gobierno de las provincias a una Diputación Provincial electiva, aunque presidida por un jefe superior nombrado por el Rey.

Son los Reales Decreto de 30 de noviembre de 1833 los que creen la actual división provincial, estableciendo a su frente la figura de los subdelegados de fomento, a los que la instrucción de Javier de Burgos atribuye la función de crear una administración fuerte y activa, dirigida por el Gobierno central y vigilante de los ayuntamientos.

2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL

El marco jurídico de la Administración local se encuentra regulado en normas de diversa índole:

- Arts. 137 y 140-142 Constitución Española.
- Carta Europea de Autonomía Local del Consejo de Europa.
- Ley 7/1985 reguladora de las bases del régimen local

- RD Legis. 2/2004 por el que se aprueba el TR Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- Normativa autonómica de desarrollo.
- Reglamentos orgánicos de cada ente local.

2.1 Regulación constitucional

La Constitución de 1978 (CE'78) responde a los principios de autonomía y descentralización administrativa. Así, el artículo 137 CE'78 establece: "*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*."

Más aún, el artículo 140 CE'78 determina que "*la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. (...)*", cuyo gobierno y administración corresponde a los ayuntamientos democráticamente elegidos. Mientras el artículo 141 CE'78 configura la provincia como "*una entidad local*" determinada por la agrupación de municipios, aparte de su carácter de división territorial de la Administración del Estado, encomendando su gobierno y administración a corporaciones de carácter representativo. Todo ello, sin perjuicio de que en las islas se establezca su administración propia en forma de Cabildos y Consejos (141.3 CE) y de que puedan crearse agrupaciones de municipios diferentes a la provincia (141.3 y 152.3).

Así, la CE'78 ha querido destacar que estas Administraciones locales son entes dotados de autonomía y de carácter democrático. Características a las que hay que añadir además el principio de suficiencia de las Haciendas locales, recogido en el artículo 142 CE'78, elemento imprescindible para su efectiva autonomía.

2.2 Legislación en materia de régimen local

La LBRL y la Carta Europea de la Autonomía Local. La LBRL establece un régimen básico común de la autonomía local. Los principios en que se basa fueron reforzados posteriormente por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988). Ambos textos concretan la garantía institucional de la autonomía local, así:

- Según la LBRL, la autonomía local se garantiza para las entidades locales territoriales, que son el municipio, la provincia y la isla. Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales: a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía. b) Las Áreas Metropolitanas. c) Las Mancomunidades de Municipios.

- En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas. Según el artículo 4 LBRL:

a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización

b) Las potestades tributaria y financiera.

c) La potestad de programación o planificación.

d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.

e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.

f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.

g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.

- La LBRL también regula los elementos estructurales básicos de las entidades locales territoriales: territorio, población y organización. Respecto a la organización la LBRL es muy minuciosa con la consecuencia de imponer un modelo homogéneo en todo el territorio nacional. Además, cabe señalar que corresponde al Estado la regulación de las elecciones locales para los municipios, provincias e islas, que es parte del régimen electoral general al que se refiere el artículo 81.1 CE'78 (STC 38/1983).

- Respecto a las competencias de los entes territoriales locales, la LBRL distingue entre competencias propias y competencias delegadas (art 7.1 LBRL). Según el artículo 4 de la Carta Europea, las competencias propias se determinan por ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, aunque atendiendo a la debida coordinación con las demás Administraciones públicas. La LBRL establece un régimen básico de competencias que debe ser completado por la legislación sectorial en cada materia. Esta legislación sectorial debe asegurar a los entes locales territoriales su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda.

Hay que tener en cuenta que la autonomía local no se ciñe al ejercicio de competencias propias y exclusivas, sin que también debe poder participar o intervenir en otros asuntos a través de la exposición de su criterio por medio de consultas o informes en los procedimientos que deban resolver otras Administraciones (STC 40/1998).

La decisión de si atribuir una competencia propia a la entidad local o un mero derecho de participación debe realizarse en función de los principios de descentralización, proximidad y eficacia administrativa.

- La LBRL también define un sistema general de relaciones de las Administraciones locales con otras Administraciones, que se completa con la regulación autonómica, además de un régimen homogéneo de control de legalidad, que debe respetarse por layes de las CCAA. La Carta Europea indica que el control administrativo sobre las entidades locales por otras Administraciones sólo puede ser de legalidad, salvo excepción justificada en la Constitución o en el ejercicio de competencias delegadas.

- La legislación estatal básica también se refiere al régimen financiero, que debe respetar el principio de suficiencia de recursos para el cumplimiento de sus fines, también contemplado en la Carta Europea, donde establece que los recursos financieros de las entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley. El régimen económico y financiero de las entidades locales se regula en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

Legislación de desarrollo y complementaria. Además de la LBRL, la Carta Europea de Autonomía Local y la Ley de Haciendas Locales, hay que tener en cuenta otra serie de normas. Así:

1. El Texto Refundido del Régimen Local, RD Legislativo 781/1986: promulgado para evitar la existencia de las lagunas legales que se produjesen por la derogación que del régimen local anteriormente establecido realizaba la LBRL. Esta norma fue revisada por la STC 385/1993, que provocó que la mayoría de sus artículos hoy sólo tengan carácter supletorio respecto de la normativa autonómica, dado que excedían el carácter de bases que corresponde al Estado.
2. Reglamentos generales sobre régimen local: Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RD 1372/1986), Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (RD 1690/1986) o el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (RD 2568/1986). Estos reglamentos serán de carácter supletorio respecto de lo que dispongan las leyes de las CCAA.
3. Las CCAA han ejercido sus competencias legislativas sobre el régimen local. Algunas han elaborado leyes generales, mientras que otras han regulado por ley aspectos parciales del propio régimen local.

3. ENTIDADES QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: MUNICIPIOS, PROVINCIAS E ISLAS. OTRAS ENTIDADES

El art 3 LBRL establece que:

Son Entidades Locales territoriales:

a) El Municipio.

b) La Provincia.

c) La Isla en los archipiélagos balear y canario.

Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales:

a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.

b) Las Áreas Metropolitanas.

c) Las Mancomunidades de Municipios.

A. EL MUNICIPIO

1) Definición Legal

La LBRL define el municipio como "*la entidad local básica de la organización territorial del Estado*" y cauce inmediato de participación en los asuntos públicos. Es el ente de gobierno y administración más próximo al ciudadano y está garantizada su existencia en todo el territorio nacional.

Hoy existen más de 8.100 municipios en el país, la mayoría de ellos rurales y de escaso población. Frente a las reformas administrativas llevadas a cabo en los países de nuestro entorno, que han reducido el número de entidades locales, en nuestro país se ha mantenido la célula municipal, apoyada por un fuerte sentimiento de identidad local.

Según la LBRL los elementos del municipio serán el territorio, la población y la organización (art 11.2).

El **término municipal** (art 12 LBRL) es el territorio en que el ayuntamiento ejerce sus competencias y cada municipio pertenecerá a una sola provincia.

La población (art 15 LBRL). Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio donde resida habitualmente, caso de que viva en varios municipios, únicamente en el que resida más tiempo al año. Quienes están inscritos en el Padrón constituyen la población del municipio a título de vecinos.

Los vecinos de un municipio tienen, por el hecho de serlo, un conjunto de derechos y deberes que se sintetizan en el artículo 18.1 LBRL:

a) Ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral.

b) Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal.

c) Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables.

d) Contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.

e) Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución.

f) Pedir la consulta popular en los términos previstos en la ley.

g) Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

h) Ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el artículo 70 bis.

i) Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes.

2) Organización Municipal

La LBRL regula con detalle la organización básica de los municipios. Esta regulación se complementa con la LOREG y la legislación de las CCAA. Para exponer esta regulación hay que distinguir entre el régimen general de la organización municipal y los regímenes especiales.

a. El Ayuntamiento y sus miembros

Artículo 140 CE'1978: "*La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de concejo abierto*".

Así, los concejales y alcaldes ejercen el gobierno y dirigen la Administración municipal que integra también al personal que trabaja al servicio de la misma. Los miembros de la corporación municipal, en cuanto tales, son sólo los alcaldes y concejales, que tienen carácter electivo.

Elección de concejales, art. 169 LOREG:

Cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige el número de concejales que resulte de la aplicación de la siguiente escala:

Hasta 100 residentes	3
De 101 a 250 residentes	5
De 251 a 1.000	7
De 1.001 a 2.000	9
De 2.001 a 5.000	11
De 5.001 a 10.000	13
De 10.001 a 20.000	17
De 20.001 a 50.000	21
De 50.001 a 100.000	25

De 100.001 en adelante, un concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.

La escala prevista en el párrafo anterior no se aplica a los municipios que, de acuerdo con la legislación sobre régimen local, funcionan en régimen de concejo abierto. En estos municipios los electores eligen directamente al Alcalde por sistema mayoritario.

A las elecciones pueden presentarse además de los ciudadanos españoles, los de cualquier otro país miembro de la Unión Europea o de otros países que reconozcan el mismo derecho a los españoles en virtud de tratado (art 13.2 CE'78).

Elección del Alcalde, art. 196 LOREG:

En la misma sesión de Constitución de la Corporación se procede a la elección de Alcalde, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

a) Pueden ser candidatos todos los Concejales que encabecen sus correspondientes listas.

b) Si alguno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los Concejales es proclamado electo.

c) Si ninguno de ellos obtiene dicha mayoría es proclamado Alcalde el Concejal que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente municipio. En caso de empate se resolverá por sorteo.

En los municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes pueden ser candidatos a Alcalde todos los Concejales; si alguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los Concejales es proclamado electo; si ninguno obtuviese dicha mayoría, será proclamado Alcalde el Concejal que hubiere obtenido más votos populares en las elecciones de Concejales.

El alcalde puede ser sustituido por moción de censura (art 197 LOREG). La ley regula esta posibilidad aunque de manera muy restrictiva. Debe ser propuesta por la mayoría absoluta de miembros de la corporación e incluir un candidato alternativo a la Alcaldía, que puede ser cualquier concejal. Ningún concejal puede firmar más de una moción de censura durante su mandato. La propia moción de censura debe aprobarse por mayoría absoluta.

El alcalde también puede plantear al Pleno una cuestión de confianza (art 197 bis LOREG), vinculada a la aprobación de los presupuestos anuales, el reglamento orgánico, las ordenanzas fiscales o los planes generales de urbanismo, si alguno de estos instrumentos no es aprobado de antemano.

b. El Pleno

El artículo 20 LBRL establece reglas básicas de organización municipal, disponiendo que algunos órganos existen en todos los ayuntamientos. Uno de ellos es el pleno, integrado por todos los concejales y presidido por el alcalde (art 22 LBRL).

Funciones. Se trata de funciones que lo asemejan al órgano parlamentario propio de otros niveles de gobierno, salvando las distancias, pues carecen de potestad legislativa.

- Funciones de control y fiscalización de los órganos de gobierno municipal. Este tipo de funciones ha sido reforzado en las últimas reformas de la LBRL, como compensación a la atribución de mayores facultades ejecutivas y de gestión al alcalde.
- Funciones normativas. Aprueba reglamentos y ordenanzas y otros actos asimilados, como los planes de urbanismo.
- Potestad presupuestaria. Aprueba además otras decisiones con implicaciones sobre los presupuestos, como los recursos propios de carácter tributario a través de ordenanzas fiscales, plantilla de personal y relaciones de puestos de trabajo.
- Decisiones institucionales. Así, la participación en entidades supramunicipales, la alteración del término municipal, la creación de entidades locales menores o de órganos desconcentrados, aceptación de la delegación de competencias hechas por otras Administraciones...
- Competencia sobre actos administrativos o decisiones singulares de especial importancia económica o administrativa, como la declaración de lesividad de los actos del ayuntamiento o la alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público, entre otros.

Funcionamiento. El Pleno se reúne en sesiones ordinarias y extraordinarias (art 46.1 LBRL). Por lo que se refiere a las votaciones, éstas pueden ser ordinarias (signos convencionales de asentimiento, disentimiento o abstención), que es el sistema normal, nominales (por llamamiento) o secretas (por papeletas). En caso de empate se efectúa una nueva votación en la que el alcalde tiene voto de calidad. Por regla general los acuerdos se adoptan por mayoría simple, pero se requerirá la mayoría absoluta para ciertos acuerdos institucionales (art 47.2 LBRL).

c. El Alcalde

El alcalde existe en todos los municipios. Es el Presidente de la Corporación y ejerce las funciones representativas, ejecutivas y de dirección del gobierno y la administración municipal (detalladas en el artículo 21.1 LBRL), que serán todas aquellas que la legislación estatal y autonómica atribuyen al municipio y no asignan al Pleno ni a ningún otro órgano municipal. Nuestra legislación prevé un alcalde fuerte, centro del sistema de gobierno local.

El alcalde puede delegar la mayor parte de sus atribuciones en los tenientes de alcalde, la Junta de Gobierno Local u otros concejales. Sin embargo, existen competencias que serán indelegables, así, la competencia de dirección del gobierno y la administración municipal, la facultad de convocar y presidir el Pleno o la Junta de Gobierno, el voto de calidad, dictar reglamentos y bandos de necesidad o entablar acciones judiciales y administrativas, entre otras.

d. Tenientes de Alcalde

Existen en todos los ayuntamientos. Los Tenientes de Alcalde sustituyen, por el orden de su nombramiento y en los casos de vacante, ausencia o enfermedad, al Alcalde, siendo libremente designados y removidos por éste de entre los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, de entre los Concejales. (art 23.3 LBRL)

El Alcalde puede delegar el ejercicio de determinadas atribuciones en los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, en los Tenientes de Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones especiales que, para cometidos específicos, pueda realizar en favor de cualesquiera Concejales, aunque no pertenecieran a aquélla. (art 23.4 LBRL).

e. Junta de Gobierno Local

Anteriormente denominadas Comisión de Gobierno. La Junta de Gobierno Local existe en todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno de su ayuntamiento. (art 20.1 b) LBRL).

Según señala el artículo 23 de la LBRL:

La Junta de Gobierno Local se integra por el Alcalde y un número de Concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquél, dando cuenta al Pleno.

Corresponde a la Junta de Gobierno Local:

a) La asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones.

b) Las atribuciones que el Alcalde u otro órgano municipal le delegue o le atribuyan las leyes.

B) LA PROVINCIA

La CE'78 garantiza también la autonomía de las provincias para la gestión de sus intereses en el artículo 137. Nuestra Carta Magna además se refiere a la provincia en otros preceptos, así:

§ Artículo 141:

"1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.

3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.

4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.".

§ En los artículos 68.2 y 69.2 es referida como circunscripción electoral para el Congreso de los Diputados y para el Senado

1) Organización Provincial

Según el artículo 141.2 CE'78, el gobierno y la administración de las provincias están encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. Dejando de lado las especialidades del País Vasco y Canarias, la institución provincial del régimen común se denomina Diputación Provincial.

Esta corporación se compone de diputados, que son elegidos indirectamente a raíz de las elecciones municipales según dispone la LOREG. Su número varía entre 25 y 51, según la población de la provincia. Los escaños se reparten entre los partidos judiciales de la provincia en función de la población de cada uno. Cada partido debe elegir al menos a 1 y ninguno de ellos puede obtener más de tres quintos del número total. Constituidos todos los ayuntamientos, la Junta Electoral distribuye los escaños entre las formaciones políticas que han obtenido al menos un concejal en los ayuntamientos de dicho partido y en función del

número de votos obtenido por cada uno siguiendo el sistema D'Hont. Cuando cada formación política conoce el número de diputados que le corresponden por cada partido judicial, todos los concejales de la misma proceden a designar de entre ellos quienes serán proclamados diputados, además de 3 suplentes.

Los diputados designados eligen al Presidente de la Diputación en la sesión constitutiva presidida por una Mesa de Edad, resultando elegido el que obtenga la mayoría absoluta en primera votación o la simple en segunda. Es aplicable al Presidente el régimen de moción de censura y cuestión de confianza en términos similares al alcalde.

2) Competencias de la Provincia

El ámbito material competencial garantizado por la LBRL a las Diputaciones Provinciales es inferior y menos preciso que el de los municipios. Según el artículo 36 LBRL, estas competencias necesarias pueden sistematizarse como sigue:

Competencias propias: Son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:

a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.

b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.

d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis.

f) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la

gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.

i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes.

Competencias delegadas, art. 37 LBRL:

Las Comunidades Autónomas podrán delegar competencias en las Diputaciones, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes. En este último supuesto las Diputaciones actuarán con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las Comunidades.

El Estado podrá, asimismo, previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma interesada, delegar en las Diputaciones competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios.

C) LA ADMINISTRACIÓN INSULAR

El artículo 141.4 CE'78 indica: "*En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos*".

En los archipiélagos balear y canario, el ente local intermedio es, en vez de la provincia, la isla, entendiendo por tal sólo Mallorca, Menorca e Ibiza y Formentera, en las Islas Baleares, y Tenerife, La Palma, Gomera, El Hierro, Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote en Canarias, pues las islas pequeñas e islotes adyacentes se integran en una de ellas a efectos administrativos.

En Baleares, el órgano de gobierno y administración insular es el Consejo Insular, compuesto por los diputados elegidos al Parlamento de la CCAA en cada una de las 3 circunscripciones insulares. En Canarias, ese órgano es el Cabildo insular, cuyos consejeros son elegidos por sufragio universal y directo el mismo día que se celebran las elecciones municipales. Los respectivos Estatutos de Autonomía y sus normas de desarrollo regulan la organización propia, las competencias y las relaciones administrativas, aunque en el caso de los Cabildos se aplica en buena medida el régimen organizativo de los municipios de gran población (DA 14ª LBRL). Supletoriamente, serán de aplicación las normas generales de las

Diputaciones Provinciales, aunque debe reseñarse que el ámbito competencial de autonomía de Consejos y Cabildos insulares es superior y más concreto que el de las Diputaciones.

D) OTRAS ENTIDADES LOCALES

El artículo 141.3 CE'78 establece: "Se *podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia*". Los Estatutos de Autonomía, la LBRL y las leyes de las CCAA prevén una variedad de entes a los que pasamos a hacer referencia.

Comarcas

Se trata de un ente público supramunicipal que puede ser creado por las CCAA, de acuerdo con sus Estatutos, agrupando en él varios municipios. Las leyes de las CCAA deben precisar sus características, composición, funcionamiento, competencias y recursos, pero la LBRL impone ciertas condiciones y límites.

Art. 42 LBRL:

Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.

La iniciativa para la creación de una comarca podrá partir de los propios Municipios interesados. En cualquier caso, no podrá crearse la comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente. Cuando la comarca deba agrupar a Municipios de más de una Provincia, será necesario el informe favorable de las Diputaciones Provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales Municipios.

Las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen.

La creación de las Comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25.

Áreas Metropolitanas

Se trata de entidades que se crean, modifican o suprimen por ley de las CCAA y se integran por municipios de las grandes aglomeraciones urbanas, entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

Art. 43 LBRL:

Las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, áreas metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.

Las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

La legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipios integrados en el área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.

No obstante, la historia reciente en nuestro país no ha sido favorable a la consolidación de estos entes. Las primeras áreas metropolitanas se crearon antes de la CE'78, si bien como organismos dependientes de la Administración del Estado para la planificación urbanística común y la prestación de algunos servicios básicos. Sólo la Corporación Metropolitana de Barcelona se constituyó como verdadera entidad local, regida por concejales de los municipios del área y dotada de una elevada capacidad de gestión.

Mancomunidades

Asociación de municipios de carácter voluntario para la ejecución en común de obras y servicios de competencia municipal. Su carácter voluntario las convierte en la fórmula de agrupación preferida en nuestro país. Las CCAA fomentan la constitución de este tipo de entidades mediante ayudas específicas o mejorando la cofinanciación de los servicios mancomunados u otorgándoles prioridad en la distribución de los fondos de cooperación y asistencia a los municipios.

La LBRL incluye normas básicas sobre su procedimiento de constitución, que pueden complementarse por la legislación de las CCAA. Los concejales de todos los municipios promotores deben reunirse en Asamblea para elaborar los estatutos de la misma, que deben ser informados por la Diputación o

Diputaciones provinciales y aprobados por los Plenos de todos los ayuntamientos por mayoría absoluta, previa información pública durante un mes.

El régimen jurídico de su funcionamiento es el propio de Derecho administrativo y el de sus actividades, contratos, bienes y personal es el mismo que el de los municipios.

Art. 44 LBRL:

Se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento.

En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados.

El procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades se determinará por la legislación de las comunidades autónomas y se ajustará, en todo caso, a las siguientes reglas:

a) La elaboración corresponderá a los concejales de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea.

b) La Diputación o Diputaciones provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de estatutos.

c) Los Plenos de todos los ayuntamientos aprueban los estatutos.

Se seguirá un procedimiento similar para la modificación o supresión de mancomunidades.

Podrán integrarse en la misma mancomunidad municipios pertenecientes a distintas comunidades autónomas, siempre que lo permitan las normativas de las comunidades autónomas afectadas.